



Mulig modregning i økologistøtte i forhold til det landbrugspolitiske krav om grønning

Jacobsen, Brian H.

Publication date:
2015

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Jacobsen, B. H., (2015). *Mulig modregning i økologistøtte i forhold til det landbrugspolitiske krav om grønning*, 8 s., mar. 20, 2015. IFRO Udredning Nr. 2015/25

IFRO Udredning



Mulig modregning i økologistøtte
i forhold til det landbrugspolitiske
krav om grønning

Brian H. Jacobsen

IFRO Udredning 2015 / 25

Mulig modregning i økologistøtte i forhold til det landbrugspolitiske krav om grønning

Forfatter: Brian H. Jacobsen

Udarbejdet for NaturErhvervstyrelsen i henhold til aftale mellem Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri om forskningsbaseret myndighedsberedskab.

Udgivet juli 2015

Se flere myndighedsaftalte udredninger på www.ifro.ku.dk/publikationer/ifro_serier/udredninger/

Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi
Københavns Universitet
Rolighedsvej 25
1958 Frederiksberg
www.ifro.ku.dk

Københavns Universitet
Institut for Fødevarer og Ressourceøkonomi
Seniorforsker Brian H. Jacobsen

Mulig modregning i økologistøtte i forhold til det landbrugspolitiske krav om grønning

I forbindelse med den nye landbrugsreform indføres grønne krav i form af et krav om miljøfokusområder (fem procent) og et krav om minimum to-tre afgrøder alt efter bedriftsstørrelse. Der gives ikke kompensation for dette, da det fremover vil være et krav for at opnå den grønne støtte, som er et tillæg til grundbetalingen (tidligere enkeltbetaling). EU har besluttet, at økologiske bedrifter per definition opfylder de grønne krav og således automatisk modtager både grundbetaling og grøn støtte.

Kommissionen har i den forbindelse fremført, at det også kan/vil betyde, at støtten til økologi reduceres. Det fremgår således af Landdistriktsforordningen (art. 29, 1305/2013), at: "Ved beregning af de i første afsnit omhandlede betalinger fratrækker medlemsstaterne det nødvendige beløb for at udelukke dobbeltfinansiering af de praksisser, der omhandles i artikel 43 i forordning (EU) nr. 1307/2013." Det følger endvidere af art. 9 (1) i den delegerede forordning 807/2014, at satsberegningen kun må tage hensyn til ekstraomkostninger og indkomsttab, der er forbundet med forpligtelser, der er mere vidtgående end de grønne krav (MFO, krav om flere afgrøder og permanent græs). Jf. afsnit 2.2.1. i Kommissionens vejledning kan dette tilgås pragmatisk ved at sammenligne indkomst- og omkostningssituationen for en økolog med en konventionel landmand, der skal opfylde de grønne krav.

Overordnet set er argumentet, at når der kræves et højere miljøniveau i baseline, så vil den driftsøkonomiske forskel og dermed støttebehov i forhold til de økologiske producenter blive reduceret. Dette svarer til, at hvis der på konventionelle bedrifter kan gives 140 kg N/ha og på økologiske bedrifter kan gives 100 kg/ha, så gives økologistøtten for at kompensere for indkomsttabet ved, at der må tildeles 40 kg N/ha mindre. Hvis konventionelle så kun må gives 120 kg N/ha, så bliver afstanden til økologikravene mindre og indtægtstabet ved at være økolog mindre, hvorfor støtten bliver mindre. Det betyder således, at såfremt en konventionel landmand bliver mere "økologisk", så vil det kunne påvirke satsberegningen for økologi.

1. Krav om flere afgrødekategorier

I forhold til krav om flere afgrødekategorier så vurderes det, at brug af forskellige afgrøder er driftsøkonomisk fornuftigt på mange økologiske bedrifter. Det nuværende indkomsttab indeholder dette aspekt, og derfor kan man ikke argumentere for, at kravet om flere afgrøder direkte skal føre til lavere indkomst og højere økologistøtte. Kravet kan på nogle konventionelle bedrifter betyde et mere varieret sædskifte, men der forventes ikke væsentlige ændringer i den gennemsnitlige indkomst for konventionelle bedrifter som følge af et mere varieret sædskifte.

Omvendt ville et krav om monokultur ofte betyde lavere udbytte på økologiske bedrifter og dermed højere økostøtte, da de ikke på samme måde kan fjerne sædskiftesygdomme med brug af pesticider. Tilsvarende har økologerne et øget behov for, at jorden får noget kvælstof fra kvælstoffikserende afgrøder, da de ikke kan tilføre handelsgødning. Dog vil der nok være nogle få mindre primært økologiske planteavlsbedrifter, der kører et sædskifte, hvor hele bedriften har samme afgrøde.

Analysen foretaget af Erik Maegaard, Videntcentret for landbrug, viser, at der på mindre, konventionelle bedrifter (10-30 ha) er cirka 35 procent, der enten kun har en afgrøde eller har mere end 75 procent med én afgrøde, og som derfor skal ændre driften for at opfylde kravet. For bedrifter over 30 ha er det cirka 2.400 bedrifter, der skal ændre driften for at opfylde kravet, svarende til cirka 10 procent.

Analysen viser endvidere, at de omkostninger, der er forbundet med tilpasningen, kan være mellem 100-300 kr. pr. ha, men i dette indgår ikke gevinster ved fordeling af kapacitetsudnyttelsen. Tabet opstår typisk, fordi konventionelle bedrifter ikke længere kan have en høj andel med hvede. Set over alle bedrifter er tabet ved denne tilpasning under 30 kr. pr. ha.

Det er således ikke økologernes indtjening, der påvirkes, men nogle af de konventionelle landmænd, der får en lidt lavere indtjening som følge af den nye landbrugsreform. På den måde reduceres afstanden mellem indtjeningen på konventionelle og økologiske bedrifter lidt.

2. Miljøfokusområder

a. Modregning i den generelle tilskudssats

Der er i den nye landbrugsreform et krav om, at fem procent af arealet på hver konventionel bedrift over 15 ha skal være miljøfokusområder (MFO). Som miljøfokusområder indgår efterafgrøder (herunder græsudlæg), randzoner og bræmmer langs vandløb (to meter), braklagte arealer, lavskov og GLM-landskabelementer m.m. Samlet set er der i Danmark et potentiale på cirka 169.000 ha (2014-tal), når eksisterende braklægning, randzoner, bræmmer, efterafgrøder (inkl. græsudlæg), lavskov og GLM-landskabelementer indregnes, jf. bilag 1.

MFO-kravet udgør fem procent af omdriftsarealet, hvilket af NAER er opgjort til 2,14 mio. ha (2014-tal) (omfatter alle konventionelle omdriftsarealer). Behovet for miljøfokusområder er således cirka 107.000 ha. Analysen viser således, at der i dag for alle bedrifter set under et er det nødvendige areal med miljøfokusområder. Det er dog sikkert, at ikke alle bedrifter vil kunne opfylde kravet med uændret drift, idet de potentielle MFO-typer er fordelt ujævnt på bedrifterne. NAER har ikke foretaget en analyse af hvor mange bedrifter, der konkret ikke kan opfylde kravet ud fra fx 2013-sædskiftet. Det skønnes i denne analyse, at der i alt vil være behov for at etablere aftaler omfattende 15.000 ha med MFO, fordi de eksisterende MFO-arealer kan være ujævnt fordelt på bedrifterne. Det skal dog understreges, at der er tale om et usikkert skøn, da der ikke er lavet uddybende analyser af omfang på bedriftsniveau.

For bedrifter, der ikke allerede opfylder MFO-kravet er der tre alternative muligheder. De kan enten etablere MFO-arealer, forpagte MFO-arealer eller undvære den grønne støtte. Omkostningerne ved de tre alternativer gennemgås i det følgende:

Etablering af MFO

Erhvervet har vurderet, at tabet ved etablering af et MFO-areal kan være op til 300 kr. pr. ha regnet som gennemsnit for hele bedriftens areal. Dette høje niveau skyldes, at der er regnet på et eksempel, hvor der alene anvendes udtagning som MFO-virkemiddel (Maegaard, 2014).

Efterafgrøder vurderes i forhold til udtagning m.m. at være den billigste måde at etablere MFO-arealer på. Det vurderes, at yderligere efterafgrøder typisk koster 165-284 kr. pr. ha at etablere (Eriksen et al., 2014). Dette svarer til 545-940 kr. pr. ha MFO, idet der kræves 3,3 ha efterafgrøde til 1 ha MFO (se bilag 1). Såfremt det er nødvendigt at foretage sædskifteændringer for at anlægge efterafgrøderne, vil omkostningerne være noget højere.

Undlade at opfylde MFO-kravet

Det vurderes i bilag 2, at omkostningerne ved ikke at opfylde MFO-kravet kan være over 6.000 kr. pr. ha manglende MFO-areal for en modelbedrift på 100 ha. Det vurderes derfor, at den enkelte bedrift typisk vil vælge at opfylde MFO-kravet.

Forpagtning

Det vurderes, at bedrifter, der ikke på forhånd opfylder MFO-kravet, vil kunne forpagte arealer i et omfang, der indfrier fem procent-kravet, så det er muligt at nå kravet. I et vist omfang må det formodes at være muligt at forpagte MFO-arealer, som andre bedrifter har i overskud – jf. den formodede ujævne fordeling af de i alt cirka 169.000 ha eksisterende MFO-arealer sammenlignet med et landsækkende behov på cirka 107.000 ha MFO-arealer. I det omfang det er muligt at forpagte eksisterende MFO-arealer som fx brakarealer eller omdriftsarealer, hvor der kan være efterafgrøder, må meromkostningen antages at være tæt på nul, da forpagtningsværdien ikke antages at stige, fordi det er MFO-arealer, der forpagtes.

Dog vil der være en transaktionsomkostning forbundet med forpagtning. De administrative omkostninger ved forpagtningen vurderes at være cirka 10.000 kr. for et areal på 20 ha og en aftale, der løber i fem år. Det giver en omkostning på cirka 100 kr. pr. ha pr. år, der forpagtes. Da der skal 3,3 ha med efterafgrøder til 1 ha MFO, så koster forpagtningen her 350-400 kr. pr. ha MFO, mens det ved brak kun vil være cirka 100 kr. pr. ha MFO.

Samlet vurdering: Omkostninger ved at opfylde manglende MFO

For de fleste bedrifter vil der således enten være tale om øgede udgifter til efterafgrøder på egne arealer (545-940 kr. pr. ha MFO), eller man vil skulle betale for en forpagtning af et brakareal omfattende de administrative omkostninger på cirka 100 kr. pr. ha MFO pr. år. Det er kun i sjældne tilfælde, at der foretages forpagtning af arealer med henblik på at etablere efterafgrøder, da det vil være mest oplagt først at etablere efterafgrøder på egne arealer. Men nogle bedrifter kan være pressede, således at yderligere efterafgrøder på egen bedrift kræver sædskifteændringer, hvorved det kan være bekesteligt at etablere ekstra efterafgrøder på egen bedrift (2-3.000 kr. pr. ha). Det vurderes, at mange bedrifter i udgangspunktet som minimum har cirka 3,3 procent MFO-arealer svarende til 10 procent efterafgrøder med vægten 0,33. Behovet for yderligere MFO-arealer på bedriftsniveau vil således typisk være begrænset.

NAER har ikke i forarbejdet foretaget en analyse af mulig opfyldelse af MFO-kravet på bedriftsniveau, og derfor er omfanget af det manglende MFO-areal på bedriftsniveau usikkert. Det er derfor som angivet et skøn, at der skal etableres 15.000 ha MFO-arealer, fordi de eksisterende 169.000 ha MFO ikke er perfekt fordelt. Hvis det endvidere antages, at alle 15.000 ha etableres i form af efterafgrøder på bedriftens eksisterende jord til en pris på 545-940 kr. pr. ha MFO (i det der går 3,3 ha efterafgrøde til 1 ha MFO), så udgør MFO-kravet en ekstraomkostning for det konventionelle landbrug på 8,2-14,1 mio. kr. Fordelt på 2,14 mio. ha svarer det til en omkostning på 3,8-6,6 kr. pr. ha. I det omfang etablering af efterafgrøderne indebærer ændringer i sædskiftet eller forpagtning af ekstra jord til højere pris, kan omkostningen måske være lidt højere. Omvendt vil omkostningen være lavere, hvis det er muligt at forpagte eksisterende MFO-arealer.

b. Konkret modregning ved anvendelse af økologiske arealer til opfyldelse af MFO

For de økologiske bedrifter er der formelt ikke nogen grønne krav som betingelse for at modtage den grønne støtte, da de som økologiske bedrifter allerede opfylder kravet ("green by definition"). Der vil for de økologiske bedrifter være et incitament i driften til at etablere efterafgrøder, men ikke randzoner mm. Økologistøtten kan dog ikke siges at blive givet til efterafgrøder, da det ikke er et formelt krav for økologisk drift, som fx forbud mod brug af pesticider er.

Det vurderes af NAER, at der er cirka 100 bedrifter, som har både konventionel og økologisk produktion. De vil have nogle arealer, hvor fx efterafgrøder, som anvendes til at opfylde de grønne krav, der gælder på bedriftsniveau, lægges på den økologiske del for at opfylde krav i den nye landbrugsreform. Her kan det indirekte argumenteres for, at efterafgrøderne kan få en slags dobbelt betaling, selvom efterafgrøder ikke direkte er et krav ved økologisk drift. Omfanget på cirka 5-10 ha pr. bedrift omfattende cirka 100 bedrifter vil have muligt maksimalt niveau for dobbelt kompensation på 165-284 kr. pr. ha efterafgrøder. Derfor fratrækkes et beløb i økologistøtte pr. ha for det økologiske areal med efterafgrøder, som bedrifter med både konventionel og økologisk produktion vælger at bruge til at opfylde MFO-kravet.

Bilag 1.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Institution: NaturErhvervstyrelsen

Kontor/initialer: Center for Arealtilskud/JANE

Sagsnr./dok.nr.: 13-8340-000004

Dato: 3. juni 2014

MFO-potentiale

MFO-type	Forventet vægtningsfaktor, jf. Kommissionens forslag	Areal anmeldt i Fællesskemaet 2012 eller 2013 / gødningsregnskaber, ha, afrundet	Km eller ha, vurderet eller beregnet	Anvendeligt som MFO med vægtning, ha
Braklægning (1)	1	20.000		20.000
MFO-efterafgrøder – græsudlæg (2)	0,3	150.000		39.000
MFO-efterafgrøder – blandinger (3)	0,3	278.000		83.000
Lavskov	0,3	7.500		2.000
Bræmmer langs vandløb (langs vandløb med 2 m bræmmer) (4)	1,5	25.000		24.000
GLM-Fortidsminder	1		200 ha	200
GLM-søer (Små søer < 0,2 ha inden for markblokke)	1		1.100 ha	1.100
			Sum, potentiale	169.000
Proteinafgrøder (7)	0,7 (forventet)	8.000		5.600
Andre kvælstoffikserende afgrøder (inkl. kløvergræs og lucernegræsblandinger med under 50 % græs) (8)	0,7 (forventet)	10.000		7.000
Skovtilplantning	1	6.800		6.800
Læhegn (9)	1 lm = 4,5 m ²		60.000 km	27.000
Grøfter < 2,5 m	1 lm = 3 m ²		10.000 km	3.000
Sten og jorddiger (10)	1 lm = 1 m ²		20.000 km	2.000

Note (1) Brak: Overskydende, udyrket areal kan bortforpagtes til bedrifter, der ikke opfylder deres MFO-krav på anden måde.

Note (2). MFO-efterafgrøder - græsudlæg: Estimatet er baseret på en række forudsætninger, som fremgår nedenfor. Det reelle potentiale er usikkert, idet det ikke registreres, hvor ofte græsmarker omlægges. Der anvendt følgende forudsætninger:

Generelt: Arealer er beregnet som et gennemsnit af anmeldte arealer i Fællesskemaet i 2013 og 2014. Der er foretaget en reduktion på 2,5 % for at fradrage arealer hos ansøgere med under 15 ha. Desuden er der i de grundlæggende beregninger forholdsmæssigt fradraget 98.196 ha af arealerne for omdriftsgræs og permanent græs, idet det er det areal, Danmarks Statistik har opgivet som økologisk areal med græs og andet grøntfoder i 2012 (seneste tilgængelige tal).

Frøgræs: Alt etableres ved udlæg, rajgræs høstes én gang året efter etablering, om ompløjes derefter, mens andre græsser høstes tre gange, første gang året efter etablering. Reelt set høstes mange af disse græsmarker kun to gange, før de ompløjes.

Omdriftsgræs: Kun rent græs og blandinger med over 50 % græs kan anvendes som MFO-efterafgrøde, arealerne omlægges med 4 års mellemrum, 90 % etableres ved udlæg. Nogle græsarealer ligger kortere før omlægning, og nogle ligger længere.

Permanent græs: Kun rent græs og blandinger med over 50 % græs kan anvendes som MFO-efterafgrøde, arealerne omlægges med 15 års mellemrum, 90 % etableres ved udlæg. Nogle græsarealer ligger kortere før omlægning, og nogle ligger længere.

Note (3). MFO-efterafgrøder - blandinger: Der er anvendt summen af det totale efterafgrødeareal i 2012 for ansøgere over 15 ha samt det efterafgrødeareal, der kommer til på baggrund af Vækstplan Fødevarer i 2015, idet dette areal *potentielt* kan udlægges med blandinger.

Note (4). Bræmmer/brak langs vandløb: Det er muligt at anvende den aktuelle bredde gange 1,5 for bræmmer langs vandløb med 2 m bræmmer, inklusive selve 2 m-bræmmen.

Der kan kun medregnes bræmmer, som ligger op til støtteberettiget agerjord uanset om bræmmerne er støtteberettigede i sig selv eller ikke. Dette areal kendes ikke præcist, da vi ikke ved hvor stor andel af dette, der ligger op ad støtteberettiget jord, men det bedste bud er at 60-65 % ligger langs agerjord.

Note (5). Proteinafgrøder: I det angivne potentiale er anvendt vægtningsfaktoren 0,7, selvom den indtil videre kun fremgår af en erklæring fra Kommissionen. Der udestår fortsat formel fremlæggelse og behandling af forslaget.

I potentialet er der kun medtaget deciderede proteinafgrøder (ærter, hestebønner og sødlupin). Et land, der tillader kvælstoffikserende afgrøder som MFO, skal udarbejde en liste over hvilke afgrøder, der kan indgå. Afgrøderne på denne liste skal indeholde de afgrøder, som landet anser for at bidrage til biodiversiteten.

I det oplyste areal indgår kun ikke-økologiske arealer.

Note (6). Andre kvælstoffikserende afgrøder: I det angivne potentiale indgår kløver og lucerne i renbestand samt græs/kløver- og græs/lucerne-blandinger med under 50 % græs. Græsblandingerne udgør i sig selv ca. 3.500 ha af denne mængde. Der tages forbehold for, at data i skrivende stund er under opdatering, og det pt. ikke er muligt at fraregne økologer og bedrifter under 15 ha.

Note (7). **Læhegn:** Der er i alt 80.000 km læhegn beliggende i tilknytning til markblokke, men læhegn som ligger på permanent græs kan ikke medregnes. De 80.000 km er skønsmæssigt reduceret til 60.000 km. Anvendelse af læhegn som MFO medfører betydelige, underkendelsesmæssige risici.

Note (8). **Sten- og jorddiger:** Iht. forordningen vil jorddiger ikke kunne anvendes. Hvor stor en andel disse udgør af de angivne 20.000 km, vides ikke. Det faktiske potentiale er derfor mindre end de angivne 2.000 ha.

Bilag 2

Paradigmet for beregning af støttenedsættelse ved manglende overholdelse af de grønne krav er beskrevet i nedenstående faktaboks.

Faktaboks

Paradigmet for støttenedsættelse ved manglende overholdelse af de grønne krav er meget komplekst. Hvis en bedrift mangler MFO, bliver den grønne støtte nedsat med et beløb svarende til den grønne støtte for det manglende areal gange med faktor 10. Det betyder, at hvis en bedrift mangler 1 ha MFO, nedsættes den grønne støtte med et beløb for 10 ha. Som eksempel kan anvendes en bedrift med 100 ha i omdrift. Den skal udlægge 5 ha MFO for at opfylde kravet. Den grønne støtte beregnes som betalingsrettighedernes gennemsnitsværdi gange 0,47. Hvis bedriften i eksemplet udelukkende har betalingsrettigheder med den generelle gennemsnitsværdi beregnes den potentielle, grønne støtte således:

$$1.286 \text{ kr.} * 100 \text{ ha} * 0,47 = 60.422 \text{ kr.}$$

Hvis landmanden mangler 1 ha MFO og i øvrigt opfylder de grønne krav, beregnes den grønne støtte således:

$$1.286 \text{ kr.} * (100 - (1 * 10)) \text{ ha} * 0,47 = 54.638 \text{ kr.}$$

Hvis en landmænd ikke opfylder de grønne krav 3 gange, nedsættes støtten yderligere. Med virkning fra 2017 kan overtrædelse af de grønne krav også medføre nedsættelse af grundbetalingen, mens den i 2015 og 2016 kun kan medføre nedsættelse eller bortfald af den grønne støtte.

Kilde: Naturerhvervsstyrelsen